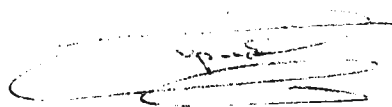


0- 795987

На правах рукописи



Грибков Максим Александрович

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Специальность 08.00.05

Экономика и управление народным хозяйством
(менеджмент)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2012

Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова».

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Орлов Андрей Владимирович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук
Иванова Елена Ивановна

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000788240

кандидат экономических наук
Меринов Александр Юрьевич

Институт экономики РАН

Защита состоится «27» апреля 2012 года в 13 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.196.12 при ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» по адресу: 117997, г. Москва, Стремянный пер., д. 36, ауд.353.

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова по адресу: 117997, г. Москва, ул. Зацепа, д. 43.

Автореферат разослан «26» марта 2012 г. Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации «23» марта 2012 г. размещены на официальном сайте ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»: <http://www.rea.ru> и в сети Интернет Министерства образования и науки Российской Федерации по адресу: <http://vak2.ed.gov.ru>

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 212.196.12,
кандидат экономических наук

Л.Р. Котова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность темы исследования. Коррупция снижает эффективность государственного управления, обостряет социальную напряжённость, множит правовой нигилизм, деморализуют общество. Полезные для государственного развития инициативы под воздействием коррупционных проявлений превращаются в угрозу национальной безопасности.

В Национальной стратегии противодействия коррупции говорится о том, что коррупция препятствует проведению социальных преобразований и повышению динамики национальной экономики.

Причины коррупционных деяний носят исторический, правовой и социально-экономический характер, проявляются в несовершенном механизме функционирования государственной власти.

По данным доклада «Коррупция в России», объёмы коррупционного оборота в России составляют примерно 25-27 трлн. рублей. Это неполная статистика материальной коррупции. Реальные масштабы взяточничества трудно определяемы, поскольку коррупционные проявления обладают высокой степенью латентности.

В условиях модернизации системы государственного и муниципального управления, перехода российской экономики на инновационную траекторию развития в российском обществе выработана позиция о системном противодействии коррупции.

При Президенте РФ образован Совет по противодействию коррупции. Продолжают формироваться правовые основы антикоррупционной деятельности. Практически во всех федеральных органах государственной власти созданы комиссии и отделы по профилактике коррупционных деяний.

Отсутствие единого подхода к пониманию коррупции обуславливает разрозненность действий со стороны множества государственных органов, ответственных за борьбу с коррупцией в России. Для повышения эффективности противодействия коррупции требуется проведение мониторинга коррупционной ситуации и выработка единого подхода к пониманию антикоррупционных процессов.

Эти и другие острые вопросы противодействия коррупции в контексте государственного управления рассмотрены в настоящем диссертационном исследовании, что обуславливает его актуальность.

Степень научной разработанности проблемы

Коррупционная проблематика рассмотрена в трудах как зарубежных, так и российских исследователей. Среди зарубежных авторов можно выделить работы

А. Адеса, С. Алатаса, Д. Байлей, К. Блисса, Р. Бардхана, Г. Бэккера, С. Гупта, Р. Вишни, С. Камерона, Д. Кауфмана, Р. Клитгаарда, Ф. Мендеса, Э. Мигеля, К. Мерфи, Дж. Най, С. Роуз-Аккерман, Я. Свенсона, В. Танци, Р. Ди Тела, Р. Фисмана, Л. Шелли, А. Шляйфера, А.Эйдса и др.

В Российской Федерации проблемы профилактики и борьбы с коррупцией рассмотрены в исследованиях Астанина В.В., Бажина И.И., Багданова И.Я., Волженкина Б.В., Волкова В.И., Гаухмана Л.Д., Гретченко А.И., Гуриева С.М., Ечмакова С.М., Епифановой Н.С., Кабанова П.А., Кирпичникова А.И., Клямкина И., Косалса Л., Курбатова Г.Л., Латова Ю.В., Левина М.И., Максимова С.В., Мишина Г.К., Морозовой Н., Ожиганова Э.Н., Попова В.И., Пименова Н.А., Радаева В.В., Рывкиной Р.В., Сатарова Г.А., Скобликова П.А., Тимофеева Л.М., Храпкина А.А. и др.

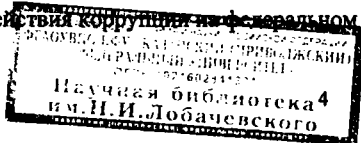
Цели и задачи диссертационного исследования

Целью настоящей диссертации является комплексное исследование процессов противодействия коррупции с учетом модернизации системы государственного управления и разработка рекомендаций по совершенствованию антикоррупционных мер в современных российских условиях.

Поставленная цель определила необходимость решения следующих задач:

- провести анализ антикоррупционного законодательства и организационно-управленческих механизмов противодействия коррупции в Российской Федерации;
- уточнить понятие коррупции и предложить классификацию коррупционных деяний, основанных на предметном признаке;
- проанализировать и систематизировать основные причины распространения коррупции в российском обществе;
- раскрыть исторический аспект распространения коррупции в России и исследовать зарубежный опыт антикоррупционной деятельности;
- выявить существующие направления и подходы к макроэкономике коррупции, а также оценить основные подходы к определению коррупционной ситуации;
- проанализировать современный уровень коррупции в России на примере образовательной сферы и разработать практические рекомендации по совершенствованию государственного управления процессами противодействия коррупции.

Объектом исследования является государственное управление процессами противодействия коррупции на федеральном уровне.



Предметом исследования являются экономические, организационные и управленческие отношения, возникающие при взаимодействии органов государственной власти в процессе противодействия коррупции на федеральном уровне.

Научная новизна исследования состоит в развитии теоретических и методологических аспектов государственного управления процессами противодействия коррупции и разработке системы мер, направленных на снижение коррупционных проявлений в российском обществе.

Наиболее существенные научные результаты исследования, полученные лично автором и представленные к защите, состоят в следующем:

1. Уточнено понятие коррупции как способа взаимодействия субъектов правоотношений, при котором эти субъекты (или один из них) нарушают установленный законом порядок в целях извлечения личной выгоды;
2. Разработана классификация коррупционной деятельности по предметному признаку, которая более полно (по сравнению с другими классификациями) отражает многообразие коррупционных проявлений;
3. Систематизированы основные причины распространения коррупции в российском обществе, что важно при определении направлений государственной антикоррупционной политики;
4. Выявлены особенности коррупционных проявлений в образовательной сфере в результате проведения эшелонированного анкетирования, в рамках проекта по гранту, на тему «Противодействие коррупции в системе высшего образования РФ»;
5. Обосновано создание централизованной системы государственного мониторинга коррупционной ситуации, представляющей собой специальную государственную структуру, обеспечивающую сбор, обработку и сопоставление информации о коррупционных проявлениях на постоянной основе;
6. Предложен механизм государственного управления процессами противодействия коррупции на федеральном уровне, который предполагает интегрирование в российскую систему государственного управления антикоррупционного органа, с наделением его полномочиями по профилактике и борьбе с коррупцией, а также ликвидации последствий коррупционных деяний.

Практическая значимость работы. Обоснованные в ходе исследования теоретические и практические положения, а также предложенные подходы к формированию системы государственного управления процессами противодействия коррупции могут быть учтены при разработке нормативных

правовых актов и программ, определяющих ключевые направления антикоррупционной деятельности.

Теоретическую и методологическую основу диссертации составили результаты исследований российских и зарубежных учёных в области противодействия коррупции, научные труды по государственному и муниципальному управлению, а также иные публикации, посвященные изучению коррупционной ситуации.

Исследование опирается на федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008г. № 273-ФЗ, Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы, Национальную стратегию противодействия коррупции, Конвенцию ООН против коррупции 2003 г., Конвенцию ЕС об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.

Информационно-аналитическую базу исследования составили данные Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ, Министерства экономического развития РФ, Государственной Думы, Совета Федерации, Судебного Департамента при Верховном Суде и других государственных органов, а также материалы международных организаций, таких как: Transparency International, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, ГРЕКО, ООН и информационные ресурсы ИНТЕРНЕТ.

При подготовке диссертации использовались результаты проведённого автором анкетирования на тему: «Противодействие коррупции в системе высшего образования РФ», а также итоги научной работы по выработке антикоррупционных предложений для Концепции долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года и по разработке методических рекомендаций для организации и проведения мониторинга коррупционной ситуации.

В качестве основных методов исследования были использованы системный подход, методы дедукции, экспертных оценок; методы экономического анализа, классификации, анкетирования.

Апробация результатов диссертационного исследования. Отдельные положения диссертации были использованы Комиссией РЭУ им. Г.В. Плеханова по противодействию коррупции при осуществлении комплекса мероприятий, направленных на профилактику коррупции в вузе; при подготовке предложений по совершенствованию «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года».

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс кафедры Государственного и муниципального управления Российского

экономического университета имени Г.В. Плеханова и включены в учебные курсы «Государственная антикоррупционная политика» и «Государственное и муниципальное управление».

Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертационном исследовании, были представлены на II Международной научно-практической конференции «Современная экономика: концепции и модели инновационного развития» (РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2010 г.); Международном форуме «Законодательное обеспечение противодействия коррупции: итоги и перспективы» (Законодательное собрание г. Санкт-Петербурга, 2010 г.); III Международной научно-практической конференции «Современная экономика: концепции и модели инновационного развития» (РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2011 г.); «Двадцать четвёртых международных Плехановских чтений» (РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2011 г.).

Основные теоретические и методические положения диссертационной работы отражены в 10 печатных работах, общим объемом 2,85 печатных листа, из них 4 статьи опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобразования РФ, общим объёмом 0,99 п.л.

Структура диссертации отвечает поставленным целям и отражает логику исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений. Работа изложена на 179 страницах, содержит 9 таблиц и 27 рисунков.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

Во *введении* обоснована актуальность исследуемой проблемы и установлена степень её изученности, определены цели, задачи, объект, предмет, теоретико-методологическая основа, информационно-аналитическая база исследования, отражены его научная новизна, практическая значимость, приведена апробация полученных результатов.

Первая глава *«Теоретико-методологические основы противодействия коррупции»* посвящена изучению подходов к определению и классификации коррупционных проявлений, анализу основных причин и экономического содержания коррупции, а также изучению исторического и зарубежного опыта антикоррупционной деятельности.

Часто экономисты и социологи в своих исследованиях сводят всё многообразие коррупционных проявлений к взяточничеству. Последнее является одним из коррупционных деяний, но наше понимание коррупции, основанное на изучении теоретического и практического материала, значительно шире (см. рис. 1).

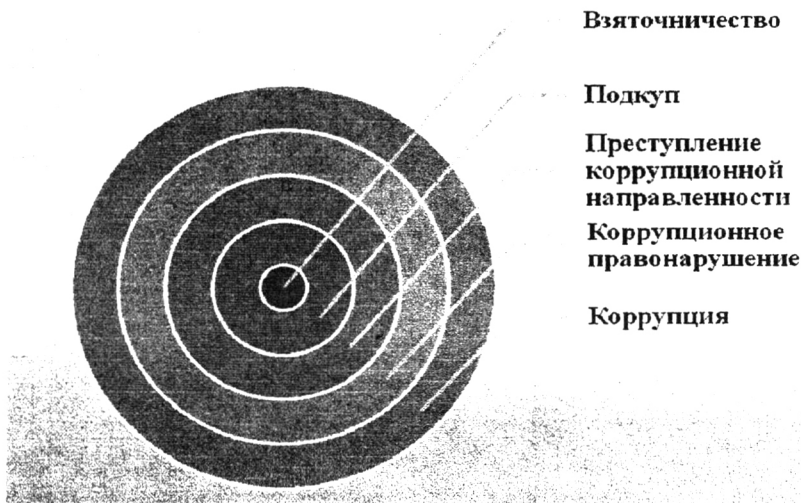


Рис. 1. Соотношение понятий «коррупция» и «взяточничество»

Существующая неопределённость в понимании коррупции чревата не только злоупотреблениями при анализе статистических показателей, но и

препятствием в выработке адекватных мер, направленных на минимизацию коррупционных проявлений. Поэтому, основываясь на проведенном анализе различных понятий, наиболее соответствующим современным требованиям, по мнению автора, является определение коррупции как способа взаимодействия субъектов правоотношений, при котором эти субъекты (или один из них) нарушают установленный законом порядок в целях извлечения личной выгоды.

Коррупция настолько многолика, что существующие классификации не отражают в полной мере её сущность. Поэтому на основе изученного материала и уточнённого нами определения коррупции предлагается классифицировать коррупционные проявления по предметному признаку (см. рис. 2).



Рис. 2. Классификация коррупции по предметному признаку

На распространённость коррупционных проявлений в российском обществе влияют факторы социального, экономического, правового и институционального характера, поэтому в диссертации сделана попытка упорядочить также основные причины коррупции (см. рис. 3).



Рис. 3. Основные причины коррупции

По мнению ряда исследователей-экономистов, основной мотивацией коррупции является возможность получения ренты, связанной с использованием властных полномочий. Экономическая рента определяется как «превышение уровня оплаты некоторого фактора производства над тем минимумом, который должен был бы быть выплачен за это количество факторов при использовании его в данной конкретной сфере».

Своеобразным «фактором производства» в сфере государственного управления выступают властные полномочия. По закону, за реализацию этих полномочий в интересах государства чиновник получает заработную плату. Однако, в контексте коррупционных отношений, государственный служащий нередко злоупотребляет своими полномочиями ради получения дополнительного дохода. Математически такой доход чиновника смоделирован в работе С. Роуз-Аккерман:

$$G(X) = X - J(X) - R(X), (1),$$

где, $G(X)$ – функция незаконного дохода, $J(X)$ – ожидаемое наказание чиновника (штраф), $R(X)$ – возможные моральные издержки чиновника, выраженные в деньгах. Таким образом, коррупционная рента, исходя из представленной формулы, равна разнице между суммой взяток и издержек правового и морального характера. Мы видим, что чем меньше наказание для чиновника и чем более он

деморализован, тем больше его прибыль от совершения взяточничества. Конечно, посчитать сумму взятки и даже ожидаемое наказание для чиновника за взяточничество не составляет особого труда, однако не сегодняшний момент остаётся загадкой методика расчёта моральных издержек взяточника.

Историческая ретроспектива даёт основание утверждать, что коррупция появилась ещё в догосударственный период, а затем распространилась практически во всех государствах мира.

Российская коррупция имеет ряд особенностей, что обуславливается своеобразием государственного развития (татаро-монгольское нашествие, институт «кормления», смутное время) и географическими особенностями. На основе анализа исторических аспектов российского мздоимства, взяточничества и других коррупционных деяний автором была осуществлена классификация коррупции по основным историческим видам и формам (см. рис. 4).

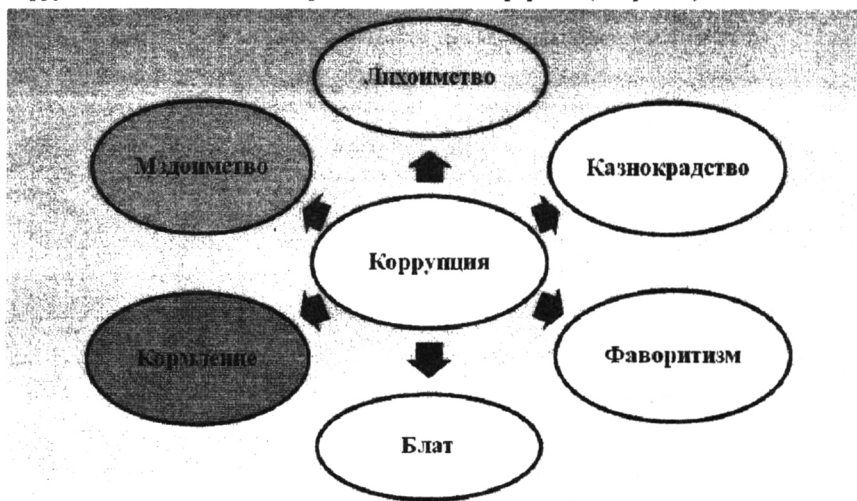


Рис. 4. Исторические формы коррупции

Борьба с мздоимством, взяточничеством и коррупцией на протяжении всей истории российского государства ведётся стандартными методами – казнь, нанесение увечья, лишение свободы и др. Исходя из анализа российской истории, мы можем предположить, что жесткие карательные меры за совершение коррупционных преступлений недостаточно эффективны. Поэтому акцент в противодействии коррупции сегодня следует ставить на профилактические меры (изучение коррупционных проявлений и коррупционной ситуации, прежде всего).

В процессе изучения экономического содержания коррупции автором были выявлены и проанализированы существующие направления и подходы макроэкономического характера. Функциональная теория коррупции Т. Мертона, в частности, утверждает, что взяточничество минимизирует административные барьеры, повышая тем самым эффективность государственного управления. Однако отечественный опыт показывает, что взяточдатели, сталкиваясь с взяточполучателями, тратят времени и денег на переговоры с последними значительно больше, нежели в системе без взяток. Некоторые чиновники, руководствуясь личной выгодой, сознательно создают многочисленные административные барьеры, которые позволяют получать им дополнительные доходы в виде взяток.

Анализ статистических показателей показывает, что уровень коррупции значительно выше в развивающихся странах. Высокий уровень коррупции, в свою очередь, искажает процесс принятия государственных решений, связанных с проектами государственного инвестирования, оказывая предпочтение большим капиталоемким проектам за счет небольших проектов социальной инфраструктуры, поэтому те чиновники, которые распределяют ресурсы, могут иметь больше возможностей для получения нелегальных доходов.

Исследование П. Моро показало, что коррупция отрицательно влияет на инвестиции, однако в странах с «прогнозируемой» коррупционной ставкой инвесторы чувствуют себя более уверенно, нежели в странах, где коррупционные платежи непредсказуемы. В коррумпированных странах прямые иностранные инвестиции составляют относительно меньшую долю импорта капитала, чем в странах с низким уровнем коррупции. Кроме того, коррумпированные страны имеют более неустойчивый портфель сбережений, что, в свою очередь, снижает возможности макроэкономического управления.

Проанализировав опыт противодействия коррупции Дании, Сингапура, Южной Кореи, Китая, Японии, США и Великобритании, мы можем утверждать, что эффективность антикоррупционных мер является результатом комплексного подхода, который базируется на признании и защите прав и свобод граждан, публичности деятельности государственных органов, а также на неотвратимости наказаний за совершение коррупционных правонарушений.

В интересах противодействия коррупции на территории зарубежных стран действуют специфические правовые, экономические и организационно-управленческие механизмы.

Основными направлениями государственной деятельности по предупреждению и пресечению коррупционных проявлений в зарубежных странах являются:

- создание правовой основы противодействия коррупции;
- модернизация системы государственного управления;
- создание этических стандартов государственной службы;
- внедрение инновационных технологий в целях создания прозрачности системы государственного управления;
- создание специального органа в структуре исполнительной власти, ответственного за противодействие коррупции;
- ужесточение наказания за совершение коррупционных деяний.

Использование зарубежного опыта противодействия коррупции целесообразно только после тщательного изучения эффекта от его внедрения в иностранных государствах и анализа возможных прогнозов развития в контексте особого исторического пути России.

Во второй главе «Государственная стратегия и регулирование процессов противодействия коррупции» исследуются организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности, правовое обеспечение противодействия коррупции, анализируются масштабы и формы коррупционных проявлений в России, а также описываются результаты, проведенного автором мониторинга коррупционной ситуации в системе высшего образования.

Государственное управление процессами противодействия коррупции представляет собой практическое, организующее и регулирующее воздействие государственного аппарата на общество в целях профилактики и борьбы с коррупцией, а также минимизации последствий коррупционных правонарушений.

Основными инструментами государственного управления процессами противодействия коррупции являются такие программные документы, как национальный план и национальная стратегия противодействия коррупции. Они определяют направления государственной антикоррупционной политики и регламентируют процессы противодействия коррупции на федеральном уровне государственного управления.

Создание Указом Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» совещательного органа на высшем уровне государственного управления в России подтверждает важность предупреждения и пресечения коррупционных проявлений. Однако исторический опыт показывает, что наличие специального совета при Президенте РФ не является серьезным препятствием на пути

распространения коррупции в государстве, поскольку решения такого органа носят достаточно общий характер.

В качестве субъекта противодействия коррупции часто упоминаются «институты гражданского общества»¹, которые, по мнению законодателей, должны играть активную роль в противодействии коррупции в России. Однако, исходя из анализа общегосударственной ситуации, приходится констатировать отсутствие такого элемента системы противодействия коррупции, поскольку, согласно теории, обязательным спутником и первоисточником гражданского общества является правовое государство, т.е. государство, имеющее в своей основе диктатуру права. Между тем, масштабы коррупции в России, правовой нигилизм и массовая правовая безграмотность свидетельствуют об отсутствии такой диктатуры в российском государстве, и, как следствие, отсутствие гражданского общества.

Важным элементом системы противодействия коррупции в России является законодательная база.

Среди ратифицированных Россией антикоррупционных документов международного права можно назвать: Конвенцию Совета Европы об отмыивании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г.; Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.; Конвенцию ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. Однако, несмотря на их ратификацию, предстоит ещё длительная работа по приведению российского законодательства в соответствие с положениями этих конвенций. Кроме того, исходя из уровня коррупции в российском обществе, следует также рассмотреть вопрос о ратификации Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г.

Указом Президента РФ утверждён основной программный документ антикоррупционной деятельности в России - Национальный план противодействия коррупции. Позже Национальный план противодействия коррупции трансформировался в Национальную стратегию противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы² – инструменты долгосрочной и краткосрочной государственной политики в области противодействия коррупции соответственно.

Важным нормативным правовым актом в области противодействия коррупции в России является Федеральный закон «О противодействии коррупции». Он дополняет действующие нормы уголовного административного,

¹ Например, ст.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

² 13 марта 2012 года был утверждён Национальный план противодействия коррупции на 2012-2013 годы.

гражданского и трудового права в части профилактики коррупции и определяет основные направления противодействия коррупционным проявлениям. Однако часть принципиальных вопросов остаётся не решённой. В частности, предусмотренная ст.14 Федерального закона «О противодействии коррупции» ответственность юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений, на сегодняшний день недостаточно проработана. Отсутствуют соответствующие нормы в уголовном и административном праве. Кроме того, п.1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» дублирует п. 1. ст.19 Федерального закона «О государственной гражданской службе», что способствует необоснованному увеличению объёма нормативных правовых актов.

Создание большого количества нормативных правовых актов по противодействию коррупции не влечёт снижения уровня коррупции, поскольку многие законы ввиду недостаточной проработанности формы или непрофессионализма и личной заинтересованности правоприменителей не действуют. Не существует также и устойчивой связи между совершением коррупционного деяния и несением за него справедливого наказания. Попытки законодателей ужесточить наказание коррупционерам пресекаются смягчением санкций за совершение экономических преступлений, потому как некоторые деяния, например коммерческий подкуп, отнесены уголовным законом именно к этой группе преступлений.

Введение кратных штрафов за взятки способно, на наш взгляд, нанести ощутимый удар только на низшем уровне коррупционной системы и только по одной разновидности коррупционных проявлений, что полезно, но для качественного снижения уровня коррумпированности российского общества крайне недостаточно.

Видоизменение коррупции обуславливает постоянное уточнение системы наказаний за совершение коррупционных правонарушений. Поэтому в качестве специальной санкции за совершение преступления коррупционной направленности государственным служащим, нами предлагается утвердить публичное лишение гражданства (возможен срочный вариант) для чиновников-коррупционеров при условии внесения необходимой поправки в часть 3 статьи 6 Конституции РФ. Такая мера ответственности морально обоснована, поскольку, поступая на государственную службу, гражданин берет на себя почётную обязанность соблюдать государственные интересы, за что и наделяется специальными полномочиями. Злоупотребляя своими полномочиями, он предаёт государственные интересы в угоду личной выгоде, а потому достоин быть исключённым из числа граждан этого государства с лишением всех

соответствующих прав. Публичность лишения гражданства обуславливается назидательным наполнением этой санкции, которая может являться как результатом борьбы с коррупцией, так и инструментом её профилактики. Нужно понимать, что эффективность данной меры зависит от максимального исключения из судебной практики судебных ошибок, а также неотвратимости наказания по делам о коррупционных правонарушениях.

Правовое обеспечение антикоррупционной деятельности в системе образования ведётся достаточно активно. Особое внимание предупреждению и пресечению коррупционных проявлений уделяет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, что обусловлено высокой степенью коррупционной ёмкости этого структурного подразделения в связи с осуществлением им контрольных, надзорных, лицензионно-разрешительных и регистрационных действий. В ходе анализа правовой базы антикоррупционной деятельности в системе образования выявлена значительная схожесть между приказами Минобрнауки и Рособрнадзора, что может посеять путаницу и служить почвой для злоупотреблений.

Результаты международных и отечественных исследований показывают, что уровень коррупции в России неприемлемо высок, и запущенные весной 2008 года антикоррупционные процессы на этот уровень повлияли слабо. Зарубежные эксперты ставят нашу страну на последние места в своих рейтингах. Россия занимает 143-е место среди 180 стран в индексе восприятия коррупции, 28-е место среди 28 стран в индексе взяточдателей, 35 место из 48 стран в индексе непрозрачности, 143-е место из 179 стран в индексе экономической свободы. Причина низких оценок не только в том, что в России коррупция довольно распространена, но и в том, что сами эксперты могут иметь предвзятое мнение, а потому исследования, строящиеся на восприятии ими коррупции, могут быть необъективны. В целях повышения объективности оценки уровня коррупции в нашей стране предлагается на основе международных индексов создать сводный показатель, который также можно будет сопоставлять с результатами отечественных исследований.

Российские эксперты не достигли консенсуса по поводу основных показателей коррупционной ситуации в России. Используемые ими индикаторы основываются преимущественно на зарегистрированных преступлениях коррупционной направленности. Коррупционный оборот складывается из денежных сумм, уплаченных или полученных в качестве взятки или отката по доказанным, в установленном законом порядке, коррупционным правонарушениям за условный период времени. Величина коррупционного

оборота оценивается в 50% российского ВВП. Средний размер взятки образуется путём расчёта среднего арифметического числа всех денежных сумм, использованных в качестве взятки за определенный период времени. Величина среднего размера взятки по стране составляет порядка 236 тыс. рублей. Эти показатели ориентированы, прежде всего, на материальные разновидности коррупционных проявлений и могут быть использованы преимущественно для определения тенденции изменения коррупционной ситуации, поэтому в целях повышения объективности изучения уровня коррупции в стране их необходимо сопоставлять с международными индикаторами.

В ходе исследования масштабов и форм коррупционных проявлений, автор пришёл к заключению о том, что при повышении эффективности деятельности органов безопасности и правоохранительных органов по выявлению и пресечению преступлений коррупционной направленности, статистические показатели коррупционной ситуации могут ухудшаться.

В третьей главе «Разработка стратегии и механизмов противодействия коррупции в сфере высшего образования» предложены основные механизмы формирования информационно-аналитической базы для противодействия коррупции на примере проведенного анкетирования в системе высшего образования. В этой же главе автором обосновывается создание антикоррупционного органа в системе государственного управления, описывается его структура и порядок формирования.

Результаты исследований коррупции в России не отражают действительности, поскольку имеют локальный, односторонний, бессистемный характер или явную политическую подоплеку. Использование таких результатов для формирования антикоррупционного законодательства может привести к неадекватности этого законодательства действительности, а, следовательно, практической бесполезности. Чтобы избежать указанной ошибки и повысить эффективность деятельности по противодействию коррупции в целом необходимо разработать централизованную систему государственного мониторинга коррупции (далее - ЦСГМКС).

Организовать работу по государственному мониторингу коррупции целесообразно путём создания структурного подразделения антикоррупционного органа, ответственного за координацию исследовательских рабочих групп в регионах. В работе групп необходимо задействовать учёных, ведущих исследования в указанных областях знаний.

Информация в ЦСГМКС должна поступать из нескольких источников, среди которых можно назвать: данные средств массовой информации, результаты

научных исследований и сведения органов государственного и муниципального управления, полученные путём анализа текущей ситуации (статистика Судебного департамента при Верховном Суде РФ). При обобщении таких данных целесообразно сопоставлять их величину в целях недопущения ошибки (см. рис.5).

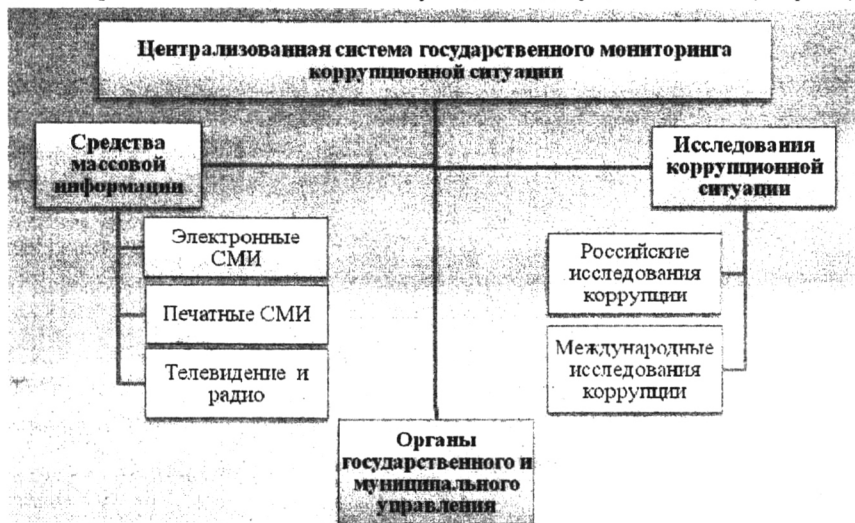


Рисунок 5. Внешние источники информации ЦСГМКС.

Параллельно с анализом информации, поступающей из внешней среды, предлагается проводить собственные исследования, например, систематические опросы (с привлечением полиграфа) лиц, недавно осужденных за коррупционные деяния, с разделением их на группы в зависимости от состава преступления, степени общественной опасности, времени совершения преступления и других критериев в целях составления психологического портрета коррупционера.

По результатам мониторинга с определенной периодичностью (допустим, ежемесячно) предлагается составлять отчет о коррупционной ситуации. Для составления отчёта необходимо разработать систему индикаторов, которые должны отражать как материальные, так и нематериальные проявления коррупции.

Исходя из анализа действующей системы органов государственной власти по противодействию коррупции, можно говорить о наличии в ней недостатков, среди которых: многочисленность государственных служащих, что повышает стоимость антикоррупционной деятельности; дублирование государственных

функций и размывание ответственности за принятие и реализацию решений. Создание Федеральной службы противодействия коррупции (далее – ФСПК) оптимизирует численность государственных служащих, снизит расходы на противодействие коррупции, исключит дублирование государственных функций по противодействию коррупции и консолидирует ответственность за принятие антикоррупционных решений.

Для повышения статуса Российской Федерации на международном уровне создание органа по противодействию коррупции было бы также полезно, поскольку оно продиктовано ратифицированными Российской Федерацией конвенциями (Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцией ООН против коррупции). Нарушение норм международных конвенций отрицательно сказывается на имидже России и её инвестиционной привлекательности. Активизация антикоррупционных процессов при постоянно возрастающем уровне коррупции может казаться нашим зарубежным контрагентам фиктивной и ориентированной на удержание политической власти.

В большинстве стран, успешно осуществляющих противодействие коррупции, существуют специальные антикоррупционные органы. Причём, зарекомендовали себя эти органы положительно, переломив тенденцию к повышению уровня коррупции (например, Сингапур).

Таким образом, создание государственного органа по противодействию коррупции обусловлено необходимостью повышения эффективности противодействия коррупции, улучшением инвестиционного климата, повышением статуса Российской Федерации на международной арене и успешным зарубежным опытом противодействия коррупции.

Основанием эффективной работы антикоррупционного органа является его кадровый состав.

Для обеспечения поступления в ФСПК лучших кадров целесообразно предусмотреть особый порядок его формирования. Он заключается в сочетании выборных должностей с назначаемыми. Выборными, на наш взгляд, должны быть должности директора органа, руководителей федеральных управлений, а также руководителей региональных управлений. Для поступления на службу целесообразно проводить проверку компетентностного и морально-нравственного уровня соискателя, определять его физическое и психологическое состояние, а также имущественное и семейное положение.

Таким образом, формирование Федеральной службы по противодействию коррупции должно осуществляться в 6 этапов (см. табл. 1).

Таблица 1.

Этапы формирования ФСПК.

№ этапа	Содержание этапа
I	Президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции производит учёт всех заявленных кандидатур.
II	Решением Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции списки кандидатов на избираемые должности ФСПК передаются в Федеральное собрание РФ.
III	Государственная Дума РФ выбирает директора и руководителей управлений ФСПК на федеральном уровне из представленных списков.
IV	Совет Федерации РФ выбирает руководителей региональных управлений ФСПК из представленных списков.
V	Избранные руководители управлений ФСПК проводят вступительные испытания для соискателей на назначаемые должности ФСПК. Директор ФСПК координирует данный процесс.
VI	Директор и руководители управлений ФСПК назначают по результатам вступительных испытаний государственных служащих ФСПК.

Для проведения антикоррупционных проверок и расследований предлагаем также привлекать специалистов в той или иной области знаний, а равно лиц, подозреваемых или осужденных по коррупционным составам преступлений. Для дополнительной мотивации сторонних специалистов целесообразно ввести размер премий, кратный величине ущерба от коррупционного деяния.

В целях недопущения дублирования государственных функций необходимо передать полномочия по противодействию коррупции других органов государственной власти в федеральный орган по противодействию коррупции. Исключение должны составить органы, осуществляющие профилактику коррупции, такие как Комитет по безопасности и противодействию коррупции Государственной Думы Российской Федерации, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных и муниципальных служащих, а также орган, формирующий государственную антикоррупционную политику – Совет при Президенте по противодействию коррупции.

ФСПК необходимо включить в систему федеральных органов государственной власти и подчинить его Председателю Правительства РФ.

Структуру ФСПК должны составлять профильные управления: управление по профилактике коррупции; управление по борьбе с коррупцией; управление по ликвидации последствий коррупции (см. рис. 6).

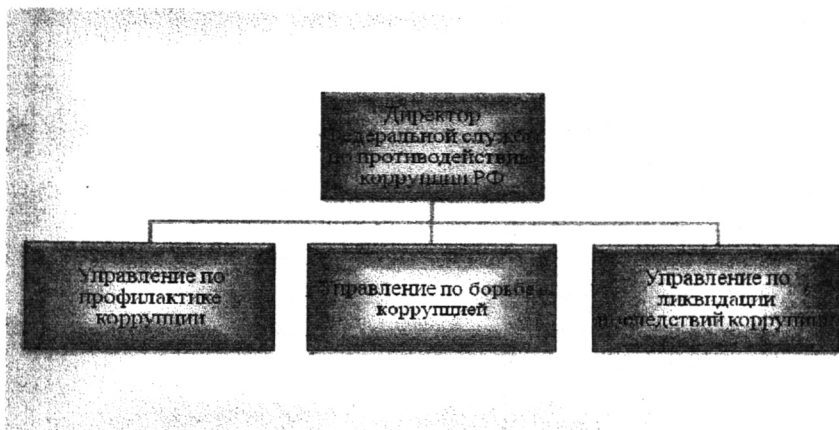


Рис. 6. Структура федерального органа по противодействию коррупции

Основные направления деятельности управления по профилактике коррупции включают в себя: проведение централизованного государственного мониторинга коррупционной ситуации; надзор за исполнением антикоррупционного законодательства; координацию деятельности органов государственной власти по профилактике коррупции; пропаганду борьбы с коррупцией; освещение деятельности федерального органа по противодействию коррупции в СМИ и подготовку предложений по оптимизации процессов профилактики коррупции.

На управление по борьбе с коррупцией ФСПК целесообразно возложить функции: по выявлению и расследованию коррупционных правонарушений; по подготовке предложений по оптимизации процессов выявления и расследования коррупционных правонарушений; по проверке деклараций о доходах и расходах государственных служащих и депутатов, а также по проверке публичных и иных заявлений о коррупционных фактах.

Управление по ликвидации последствий коррупции может осуществлять деятельность: по работе с зарубежными и международными контрагентами по вопросам противодействия коррупции; по регулированию процесса возмещения причиненных в результате коррупционных правонарушений убытков; по подготовке предложений по оптимизации процесса ликвидации коррупционных последствий.

Поскольку деятельность федерального органа по противодействию коррупции потребует наделения его чрезвычайно широкими полномочиями и определенным бюджетом, что при определённых условиях может способствовать коррумпированности органа, необходимо разработать жесткую систему

регламентации его деятельности (к примеру, ввести административный регламент).

В *Заключении* сформулированы основные выводы диссертационного исследования в соответствии с его целями и задачами:

1. В научной среде отсутствует единый подход к определению понятия коррупции. Это связано со сложностью и многогранностью этого явления. На основании проведенного анализа различных понятий наиболее соответствующим современным требованиям, по мнению автора, является определение *коррупции как способа взаимодействия субъектов правоотношений, при котором эти субъекты (или один из них) нарушают установленный законом порядок в целях извлечения личной выгоды.*

2. Коррупция настолько многолика, что существующие классификации не отражают в полной мере её сущность. На основе изученного материала нами предложена классификация коррупции по предметному признаку, в соответствии с которой выделяются материальные и нематериальные разновидности коррупционных проявлений.

3. На уровень коррупции в России влияет большое количество различных факторов социального, экономического, правового и институционального характера, поэтому для более чёткого понимания коррупционных процессов нами систематизированы причины коррупции.

4. Основываясь на исследованном историческом материале, можно утверждать: российская коррупция имеет ряд особенностей, что обуславливается нестандартностью пути государственного развития и географическими особенностями. Поэтому при формировании государственной антикоррупционной политики следует учитывать, прежде всего, исторический опыт России по противодействию коррупции.

5. Использование зарубежного опыта противодействия коррупции целесообразно только после тщательного изучения эффекта от его внедрения в иностранных государствах и анализа возможных прогнозов развития в контексте особого исторического пути России.

6. Акцент в антикоррупционной деятельности в России ставится на предупреждение коррупционных проявлений. Постоянно совершенствуются правовые инструменты борьбы с коррупцией, а процесс ликвидации и минимизации последствий коррупционных правонарушений имеет, на наш взгляд, крайне недостаточную правовую основу.

7. Большое количество антикоррупционных подразделений вызывает дублирование функций и, как следствие, повышение стоимости

антикоррупционной деятельности. Отсутствие чёткости в понимании роли органов государственной власти в противодействии коррупции может служить основой для злоупотреблений со стороны сотрудников этих органов. В целях совершенствования антикоррупционной деятельности нами предлагается создание единого государственного органа по противодействию коррупции.

8. Полезные и объективные показатели коррупционной ситуации в России практически отсутствуют. Поэтому, несмотря на активизацию антикоррупционных процессов, можно говорить о недостаточной изученности масштабов российской коррупции. В целях повышения эффективности изучения таких масштабов предлагается создать централизованную систему государственного мониторинга коррупционной ситуации.

9. На основе проведенного анкетирования «Противодействие коррупции в сфере высшего образования» можно заключить, что коррупционные проявления весьма распространены в российских учебных заведениях. Коррупционные отношения здесь носят системный и децентрализованный характер. Наиболее коррупционноёмкими сферами в вузе являются поступление и сдача экзаменов (зачётов).

10. По результатам диссертационного исследования мы можем сделать следующие практические рекомендации для совершенствования антикоррупционной деятельности в России:

- ✓ создание федеральной службы по противодействию коррупции, подчиненной Председателю Правительства РФ, и активизация процесса изучения коррупционной ситуации путём разработки централизованной системы государственного мониторинга;

- ✓ осуществление добровольного ограничения прав государственных служащих в целях повышения эффективности борьбы с коррупцией в системе государственного управления;

- ✓ разработка и внедрение государственной программы противодействия коррупции;

- ✓ установление достойного материального и социального обеспечения государственного служащего, размер и формы которого целесообразно рассчитывать исходя из определенных экономических показателей с заданной периодичностью;

- ✓ создание с помощью средств массовой информации и общественных институтов положительного образа государственного служащего, что будет возможно только при условии осуществления контроля над процессом со стороны органов государственного управления;

✓ осуществление модернизации системы воспитания и образования государственных служащих в целях повышения уровня их патриотизма и профессионализма.

В целях повышения эффективности противодействия коррупции в системе высшего образования предлагается:

✓ внедрение механизма мониторинга коррупционной ситуации и проведение научно-исследовательских работ по антикоррупционной тематике в системе образования;

✓ повышение уровня информированности учащихся и сотрудников о противодействии коррупции путём проведения специальных совещательных мероприятий;

✓ повышение уровня прозрачности образовательного процесса за счёт внедрения информационных технологий;

✓ повышение заработной платы сотрудникам вузов;

✓ создание антикоррупционной комиссии как совещательного органа при ректоре вуза и разработка порядка информирования этой комиссии о коррупционных деяниях.

III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Грибков М.А. Основные аспекты противодействия коррупции в России // Вестник Университета (ГУУ) (издание рекомендовано ВАК РФ), 2011. № 16.- 0,12 п.л.

2. Грибков М.А. Стратегический удар по коррупции. Семь антикоррупционных предложений к КДР 2020 // Вестник РЭУ имени Г.В. Плеханова (издание рекомендовано ВАК РФ), 2011. № 4 (40).- 0,25 п.л.

3. Грибков М.А. «Правильная» мотивация государственных служащих как элемент профилактики коррупции // Нормирование и оплата труда в промышленности (издание рекомендовано ВАК РФ), 2011. № 10. – 0,34 п.л.

4. Грибков М.А. Профилактика коррупции в сфере высшего образования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие.) (издание рекомендовано ВАК РФ), 2011. № 9. – 0,38 п.л.

5. Грибков М.А. Индикаторы коррупции в России / Двадцать четвёртые Международные Плехановские чтения (10-17 февраля 2011 года) : тезисы докладов аспирантов и магистрантов. – М. : ГОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2011. – 0,06 п.л.

6. Грибков М.А. Мониторинг коррупционной ситуации как одно из направлений профилактики коррупции / Современная экономика: концепции и

модели инновационного развития: материалы III Международной научно-практической конференции. 18-19 февраля 2011 г.: в 2 кн. – Кн. 1. – М.: ГОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2011. – 0,25 п.л.

7. Грибков М.А. Электронное правительство как элемент профилактики коррупции / Перспективные системы и задачи управления. Материалы всероссийской молодёжной конференции. - М. : ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2011. – 0,16 п.л.

8. Грибков М.А. Коррупция: как ей противостоять? / Концепция социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (разработка учёных РЭУ им. Г.В. Плеханова). - М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2011. – 0,35 п.л.

9. Грибков М.А. Основные подходы к определению коррупции / Государственный капитализм в современной экономике: материалы интернет-конференции. 11 апреля -16 мая 2011 г. – М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2011. - 0,42 п.л.

10. Грибков М.А. Антикоррупционная стратегия и бизнес / Малое и среднее предпринимательство России: государство, модернизация, инновационный прорыв. Часть 2. Под общей редакцией д.э.н., проф. Орлова А.В. - М. : «Риалтекс», 2011. – 0,52 п.л.

Напечатано в типографии
ГОУ ВПО «Российского Экономического Университета
имени Г. В. Плеханова».

Тираж 120 экз. Заказ № 68 - 3

10. 2